

## CAPÍTULO CUARTO

### RELACIÓN HISTÓRICA DE LOS ÓRGANOS DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO

I. Época novohispana . . . . .	125
II. México independiente . . . . .	129
III. Constitución mexicana de 1857 . . . . .	136
IV. El Segundo Imperio . . . . .	138
V. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 . . . . .	140
VI. Antecedentes de la Ley de Justicia Fiscal . . . . .	141
VII. Ley de Justicia Fiscal . . . . .	145
VIII. Código Fiscal de la Federación de 1938 . . . . .	147
IX. Reforma constitucional de 1946 . . . . .	147
X. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y Có- digo Fiscal de la Federación de 1966 . . . . .	148
XI. Reformas constitucionales de 1967 y 1968 . . . . .	149
XII. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Dis- trito Federal . . . . .	150
XIII. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978	150
XIV. La reforma de 1987-1988 . . . . .	153

## CAPÍTULO CUARTO

# RELACIÓN HISTÓRICA DE LOS ÓRGANOS DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO

### I. ÉPOCA NOVOHISPANA

#### A. *Primera etapa*

Para reseñar el estado de la jurisdicción administrativa en esta etapa debemos partir del conocimiento del hecho que durante la “época colonial” predominó en la Nueva España el sistema calificado como “judicialista”, caracterizado por la intervención preponderante de los órganos judicialistas ordinarios en la solución final de las controversias administrativas.<sup>229</sup>

En efecto, eran las audiencias (en la Nueva España había dos audiencias, una residía en la ciudad de México y otra en Guadalajara) en su calidad de máxima autoridad política, legislativa y judicial con sede en Nueva España el órgano encargado de conocer de los conflictos derivados de los actos y resoluciones administrativos.<sup>230</sup>

La audiencia conocía de las impugnaciones contra los fallos de los gobernadores, regidores y alcaldes, dictados en los negocios contenciosos, y en el ámbito administrativo conocía en alzada de las resoluciones que en asuntos de gobierno dictaban los virreyes, siempre y cuando se hubiese agraviado un interés particular.<sup>231</sup>

<sup>229</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, “Introducción. . .”, *supra* nota 9, pp. 77-78.

<sup>230</sup> Fue creada a semejanza de las de Valladolid y Granada por real cédula del emperador Carlos V, dada en Burgos en 1527, la primera Real Audiencia y Chancillería de la Gran Ciudad de Tenoxtitlan, México. Se integraba por cuatro oidores y un presidente. Se decidió crear una segunda ordenanzas se dictaron en Madrid el 12 de julio de 1530: Cfr. *Cedulario de Puga*, folios 12 vuelta y 13 frente, también *cfr.* folios 37-45.

<sup>231</sup> Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, *Los tribunales en Nueva España*, México, UNAM, 1980, “La Real Audiencia y Chancillería de México, al igual que las demás Audiencias Indianas tenía funciones administrativas y jurisdiccionales,

Podía darse el caso de que las autoridades responsables —en este caso el virrey y los gobernadores—, insistiesen en la validez de sus actos. En dicho supuesto tenían derecho a impugnar la resolución emitida por la audiencia ante el Real Consejo de Indias, para que resolviera, en última instancia, si prevalecía la disposición de la audiencia o la gubernativa.<sup>232</sup>

### B. Las ordenanzas de 1786

En las postrimerías de la Colonia, el 3 de diciembre de 1786, se dio la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, que modificó el régimen administrativo y jurídico-político de la Nueva España.<sup>233</sup>

El efecto que produjo dicha ordenanza en el ámbito de la justicia administrativa fue que en materia de justicia fiscal se creó la Junta Superior de Hacienda, como tribunal supremo de Hacienda para cuyo funcionamiento se estableció un régimen especial consistente en que la jurisdicción en dicha materia correspondía únicamente a los intendentes y a la Junta Superior de Hacienda.<sup>234</sup>

En la época virreinal también existió un instrumento procesal que recibió la denominación de “amparo”.<sup>235</sup>

no olvidemos que antes que nada la Audiencia de México era un Tribunal de justicia”, p. 63.

<sup>232</sup> Cfr. Armenta Calderón, Gonzalo, *El proceso...*, supra nota 41, p. 43.

<sup>233</sup> Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, *Los tribunales...*, supra nota 231, “...contenida en la Real Cédula dada en Madrid el 6 de abril de 1786 que contenía los decretos de 28 de febrero y 11 de marzo del mismo año, se crearon 12 intendencias cuyos titulares, conocían de las causas de justicia, de policía, de Hacienda y de guerra... en el aspecto hacendario dependían directamente del superintendente subdelegado de la Real Hacienda, tribunal supremo de apelación en materia tributaria, según lo establecía el artículo 78 de la ordenanza. El artículo 79 de la misma reitera a los intendentes la atribución de jurisdicción contenciosa”, p. 65.

<sup>234</sup> Cfr. Carrillo Flores, Antonio, *op. cit.*, *La justicia federal...*, supra nota 32, p. 167; cfr. González Cosío, Arturo, *El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México*, 2a. ed., México, Porrúa, 1987, p. 23; cfr. Soberanes Fernández, José L., *op. cit.*, *Los tribunales...*, supra nota 231, p. 64.

<sup>235</sup> Cfr. Lira González, Andrés, *El amparo colonial y el amparo mexicano*, México, FCE, 1972, “institución procesal que tiene por objeto la protección de las personas en sus derechos cuando éstos son violados... conforme al cual una autoridad protectora, el virrey, conoce directa o indirectamente como presidente de la Real Audiencia de México, de la demanda del quejoso agraviado... y dicta el mandamiento de amparo para protegerlo frente a la violación de sus derechos”, p. 35.

En realidad, su naturaleza procesal correspondía a la de un interdicto posesorio, que era utilizado para la protección de los derechos de los gobernados “inclusive contra actos de afectación provenientes de autoridades administrativas”.<sup>236</sup>

### C. La Constitución de Bayona

En 1808 apareció un antecedente legislativo importante —aunque nunca vigente—: la Constitución de Bayona, que llevó a España el contencioso administrativo francés, en virtud del cual los tribunales no podían intervenir en los asuntos del Poder Ejecutivo.<sup>237</sup>

El citado ordenamiento mandó la creación de un Consejo de Estado que se encargaría de resolver las controversias contenciosas administrativas y los conflictos de jurisdicción entre la administración y los órganos del Poder Judicial (artículos 56 y 57).

### D. Constitución Política de la Monarquía Española (Cádiz)

El 12 de febrero de 1812 se reunieron en la ciudad de Cádiz las Cortes generales y extraordinarias para dar al mundo hispánico la primera Constitución moderna de su historia, que modificó la organización administrativa de manera fundamental. Durante el bienio liberal se modificó la estructura jurídica de las colonias españolas y por tanto de la Nueva España.<sup>238</sup>

Esta Constitución tuvo vigencia en Nueva España a la vez que en España; instituyó un Consejo de Estado con jurisdicción en todos los asuntos gubernativos, pero no señaló el procedimiento ni la estructura del mismo. Podría suponerse que la inclusión del principio de separación de poderes y de la prohibición para los tribunales de efectuar funciones distintas de las de juzgar y hacer que se cumpla lo juzgado, en sus artículos 243 y 245, representaban la creación de una jurisdicción especial para el enjuiciamiento de los actos administrativos; sin embargo, la imposibilidad de juzgar al rey anula dicha hipótesis.<sup>239</sup>

<sup>236</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, “Introducción...”, *supra* nota 9, p. 77.

<sup>237</sup> Cfr. Carrillo Flores, Antonio, *op. cit.*, *La justicia federal...*, *supra* nota 32, p. 171.

<sup>238</sup> Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, *Los...*, *supra* nota 231, p. 67; cfr. Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, *Derecho...*, *supra* nota 21, p. 171.

<sup>239</sup> *Ibidem.*

En resumen: nuestros antecedentes históricos durante el virreinato son similares a los de España, aunque es de destacarse el principio de diferenciación que se dio en materia tributaria con la Ordenanza de Intendentes (1876), en la que se sustrajo la jurisdicción tributaria de la esfera de competencia de los tribunales ordinarios y se entregó a jueces especiales. La justicia administrativa no encontró su autonomía como consecuencia de la confusión que existía en todos los órdenes del derecho.

Durante la guerra de independencia se elaboraron algunos documentos que ofrecían un bosquejo del proyecto de nación que, al amparo de las ideas de la Ilustración francesa, tenían los hombres que encabezaron el movimiento emancipador. Así, Ignacio López Rayón y José María Morelos, en sus respectivos idearios, asentaron el principio de separación de poderes.<sup>240</sup>

### E. La Constitución de Apatzingán

El 22 de octubre de 1814 se expidió el Decreto para la Libertad de la América Mexicana conocido como la Constitución de Apatzingán.<sup>241</sup>

El citado documento consagró en su texto el principio de separación de poderes, en sus artículos 11, 12 y 167, preceptos que hacían imposible la existencia de órganos de jurisdicción administrativa con sede en el Poder Ejecutivo. Ello debido a que, en virtud de la estricta separación de poderes, era imposible reunir dos o más poderes en una sola persona. El Supremo Tribunal de Justicia como máximo órgano jurisdiccional sólo conocía de las causas civiles y de las causas penales.<sup>242</sup>

<sup>240</sup> Dichos documentos se conocen como los "Elementos Constitucionales" (Rayón), y los "Sentimientos de la Nación", este último fue preparado para ser expuesto en el Congreso de Chilpancingo.

<sup>241</sup> Cfr. González Avelar, Miguel, *La Constitución de Apatzingán y otros estudios*, México, SEP, 1973, p. 46.

<sup>242</sup> Artículo 11: "Tres son las atribuciones de la Soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares." Artículo 12: "Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona ni por una sola corporación." Artículo 167: "El Supremo Gobierno no podrá: Deponer a los empleados públicos, ni conocer en negocio alguno judicial; avocarse causas pendientes o ejecutoriadas, ni ordenar que se abran nuevos juicios." Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 10a. ed, México, Porrúa, 1981, pp. 33 y 49.

## II. MÉXICO INDEPENDIENTE

### A. Antecedentes

El 24 de febrero de 1822, podemos ubicar el antecedente inmediato de la Constitución de 1824, pues ese día fueron creadas las “Bases Constitucionales por el Congreso Constituyente” previamente instalado. En la quinta base fue asentado el principio de separación de poderes; además, se admitió la responsabilidad de los titulares de los poderes públicos conforme al texto de las leyes.<sup>243</sup>

La Junta Nacional Instituyente, creada por Agustín de Iturbide para sustituir al Congreso Constituyente, expidió el “Reglamento Político Provisional del Imperio”, documento que sólo repitió el principio de separación de poderes en su artículo 23.

Un nuevo Congreso inició sus labores el 5 de noviembre de 1823 y aprobó el 31 de enero de 1824 el “Acta Constitutiva de la Federación Mexicana”. El 10 de abril del mismo año empezó a discutirse el Proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, aprobado con el título de “Constitución de los Estados Unidos Mexicanos” (4 de octubre), y que fue publicada por el Ejecutivo con el nombre de “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos” (5 de octubre).

Un breve estudio de la estructura de dicha carta constitucional nos permite apreciar la influencia de la tradición judicialista, tanto de la anglosajona, como de la española. De acuerdo con el modelo de la Constitución de los Estados Unidos de América se estructuró el Poder Judicial de la Federación. El Constituyente de 1824 pretendió crear un sistema de tribunales similar al del modelo norteamericano.<sup>244</sup>

Sin embargo, mientras éste sólo dibujó en el texto constitucional la estructura del Poder Judicial y confirió a la legislación ordinaria y al derecho común jurisprudencial el dar sustancia a la estructura, la Constitución mexicana de 1824 establecía que el Poder Judicial residiría en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito.<sup>245</sup>

<sup>243</sup> *Op. cit.*, p. 124.

<sup>244</sup> El texto de la Constitución de Filadelfia de 1777, esquemático en sí, careció de la infraestructura para dar vida al modelo propuesto. Sólo señaló a la Corte Suprema y dejó la organización de los tribunales inferiores en leyes secundarias.

<sup>245</sup> *Cfr.* Carrillo Flores, Antonio, *op. cit.*, *La justicia...*, *supra* nota 32, pp. 173-175.

## B. Constitución Federal de 1824

La Constitución de 1824 incluyó el principio de separación de poderes en su artículo sexto y continuó, así, la práctica de plantear los conflictos administrativos ante los tribunales del Poder Judicial.

Así, al referirse a la competencia de la Suprema Corte de Justicia, le confirió, en su artículo 137, fracción II, facultades para “terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el Supremo Gobierno o por sus agentes”. Con base en lo anterior podemos apreciar un aspecto muy restringido del proceso administrativo.<sup>246</sup>

Entre otras de sus facultades se encontraba la de “conocer de las infracciones a la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley” (artículo 137, fracción V, párrafo sexto), de lo que también nos ofrece constancia el artículo 138. Sólo una interpretación extensiva de los textos constitucionales nos permitiría inferir la existencia de una jurisdicción administrativa encargada al Poder Judicial.<sup>247</sup>

El artículo 116, fracción IX, es considerado como una reminiscencia de la Constitución de Cádiz, pues regulaba, aunque en forma insuficiente, un Consejo de Estado de tipo francés.<sup>248</sup>

## C. Las Siete Leyes de 1836

En 1835 se expidieron las Bases Constitucionales de 23 de octubre de ese mismo año. En el artículo 14 del citado ordenamiento se prevía la expedición de una ley cuyo objeto sería organizar el Tribunal de Cuentas y arreglar la jurisdicción económica y contenciosa en ese ramo.<sup>249</sup>

La citada Constitución confirió una estructura unitaria —centralista—, al Estado mexicano.

La Primera Ley, expedida el 29 de diciembre de 1836, introdujo en su artículo segundo, fracción III, un medio de impugnación ante los

<sup>246</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, “Introducción...”, *supra* nota 9, p. 77.

<sup>247</sup> Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, *Derecho...*, *supra* nota 21, p. 267; en el mismo sentido cfr. Quintana, José Miguel, “Reseña histórica del contencioso fiscal en México”, *JUS*, número 56, tomo X, marzo de 1943, México, p. 202.

<sup>248</sup> Cfr. Carrillo Flores, Antonio, *op. cit.*, *La justicia...*, *supra* nota 32, p. 172; también cfr. Heduán Virués, Dolores, *op. cit.*, *Cuarta década...*, *supra* nota 41, p. 29.

<sup>249</sup> Cfr. Armienta Calderón, Gonzalo, *op. cit.*, *El proceso...*, *supra* nota 41, p. 60.

órganos judiciales denominado “reclamo”, para reclamar las resoluciones de las expropiaciones decretadas, “por objeto de general y pública necesidad”, por el presidente de la República o por los gobernadores de los estados.<sup>250</sup>

La Quinta Ley disponía la estructura del Poder Judicial (artículo primero). El artículo 12 confería a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de las controversias administrativas originadas en contratos o negociaciones celebrados por el Supremo Gobierno o por su orden, aunque este dicho sólo se puede fundar en una interpretación extensiva de la fracción VI de dicho precepto.

La misma Ley Quinta hizo reaparecer los tribunales de Hacienda, con competencia específica por razón de la materia (dando un tratamiento especial al contencioso fiscal), como órganos del Poder Judicial de la República. Las sentencias dictadas por los tribunales de Hacienda eran susceptibles de ser impugnadas ante los tribunales superiores de los departamentos, a los cuales correspondía conocer de los recursos de nulidad y en última instancia ante la Suprema Corte de Justicia.<sup>251</sup>

De acuerdo con el citado artículo primero de la Ley Quinta, se expidió la Ley de 20 de enero de 1837 que confirmó la competencia del Poder Judicial de la República para conocer de los asuntos contenciosos hacendarios, y señaló la competencia de las autoridades encargadas de la recaudación de impuestos para ejercitar, “sin injerirse en la jurisdicción contenciosa propia de los jueces”, la facultad económico-coactiva.<sup>252</sup> Cuyo ejercicio podía reclamarse, previo el otorgamiento de la garantía de la prestación exigida.<sup>253</sup>

El 30 de julio de 1840 se elaboró un proyecto de reforma centralista. La única variación presentada respecto de la Constitución de 1836, fue la mención expresa del principio de separación de poderes y la inclusión del contencioso tributario en su artículo 157, en forma idéntica

<sup>250</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, “Introducción. . .”, *supra* nota 9, p. 79.

<sup>251</sup> Cfr. artículo 12, fracción XI de la Ley Quinta; cfr. Heduán Virués, Dolores, *op. cit.*, *Cuarta década. . .*, *supra* nota 41, p. 30.

<sup>252</sup> Cfr. artículo primero del citado ordenamiento.

<sup>253</sup> Artículo 18. Cfr. Heduán Virués, Dolores, *op. cit.*, *Cuarta década*, p. 30; cfr. Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, *Derecho. . .*, *supra* nota 21, p. 271; cfr. Armienta Calderón, Gonzalo, *op. cit.*, *El proceso. . .*, *supra* nota 41: “El principio de que el fisco no pelea despojado tomó su asiento en esta ley, según se desprende del texto de sus artículos 3, 16, 17, y 18”, pp. 63-64.



al artículo 14 de las “Bases para la Nueva Constitución” de 15 de diciembre de 1835.<sup>254</sup>

El 28 de septiembre de 1841 se expidieron las Bases de Tacubaya, que dejaron sin sustento la Constitución de las Siete Leyes.

En 1842 se elaboraron tres proyectos de Constitución, pero en diciembre del mismo año, el general Bravo desconoció al Congreso Constituyente y designó a ochenta notables para que integraran la Junta Nacional Legislativa.

#### D. *Las Bases Orgánicas de 1843*

En el año de 1843 se expidieron y promulgaron las Bases para la Organización Política de la República Mexicana, sancionadas por el general Santa Anna el 12 de junio del citado año y publicadas el día 14 del mismo mes y año. En su artículo quinto contenían el principio de división de los poderes públicos. Por lo que respecta al contencioso tributario, en su artículo 115 se señaló que subsistirían los tribunales de Hacienda dentro de la esfera del Poder Judicial.<sup>255</sup>

Las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia son señaladas en el artículo 118, y le es encomendado el conocimiento de la jurisdicción administrativa.<sup>256</sup>

Finalmente, en su artículo 119 ratificó la prohibición para la Suprema Corte de intervenir o tomar conocimiento alguno sobre los asuntos económicos o gubernativos de la nación o de los departamentos. En forma paralela, y conforme al texto del artículo 111, se creó un Consejo de Estado.<sup>257</sup>

El 22 de agosto de 1846, el general Mariano Salas, además de pedir el restablecimiento de la Constitución de 1824 y el retorno del general Santa Anna, convocó a un Congreso Constituyente. La Comisión de Constitución elaboró dos proyectos: el de la mayoría (Rejón, Cardozo y Zubieta), que proponía el restablecimiento de la Constitución de 1824 y

<sup>254</sup> Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, *Derecho...*, *supra* nota 21, p. 271.

<sup>255</sup> *Idem*; cfr. Quintana, José Miguel, *op. cit.*, *Reseña...*, *supra* nota 247, p. 204.

<sup>256</sup> El citado precepto decía a la letra: “Artículo 118. Son facultades de la Suprema Corte de Justicia: IV. Conocer en todas las instancias de las disputas que se promuevan en tela de juicio sobre contratos autorizados por el Supremo Gobierno... V. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro o los particulares contra un Departamento cuando se reduzcan a un juicio meramente contencioso.” Cfr. Heduán Virués, Dolores, *op. cit.*, *Cuarta década...*, *supra* nota 41, p. 31.

<sup>257</sup> Cfr. Carrillo Flores, Antonio, *op. cit.*, *La justicia...*, *supra* nota 32, p. 175.

su posterior reforma; y el de la minoría suscrito por Mariano Otero, el que pedía reformas sustanciales a dicha carta fundamental.

### E. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

El Acta Constitutiva y de Reformas restauró el sistema federal al declarar en vigor la Constitución de 1824 con las reformas incluidas en ella.

Conforme al texto de dicho ordenamiento, eran los tribunales del Poder Judicial los que conocían del contencioso tributario dentro del procedimiento establecido para la tramitación de todos los litigios que se suscitaran con motivo de la aplicación y cumplimiento de las leyes federales, en los términos establecidos en la Constitución de 1824.<sup>258</sup>

### F. Las Bases de 1853

En 1853, siendo presidente el general Santa Anna, y bajo la dirección de Lucas Alamán, se elaboraron las “Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución”, promulgadas el 23 de abril del citado año y que contenían una tenue noción del contencioso administrativo en su artículo noveno.

Las Bases dieron sustento constitucional al citado contencioso administrativo en la esfera del Poder Ejecutivo.<sup>259</sup>

Conforme a las Bases, se estableció un Consejo de Estado con funciones de asesoría y consulta respecto de los ministerios del gobierno. La competencia de este cuerpo administrativo fue ampliada por ordenamientos posteriores en un intento por convertirlo en un órgano jurisdiccional de justicia retenida.<sup>260</sup>

Teodosio Lares es el autor del primer intento de introducir el Consejo de Estado, inspirado en el sistema francés.<sup>261</sup>

<sup>258</sup> Cfr. Nava Negrete, Alfonso *op. cit.*, *Derecho...*, *supra* nota 21, p. 726; cfr. Armienta Calderón, Gonzalo, *op. cit.*, *El proceso...*, *supra* nota 41, p. 65.

<sup>259</sup> Cfr. Armienta Calderón, Gonzalo, *op. cit.*, *El proceso...*, *supra* nota 41, p. 67; cfr. Margadant, Guillermo Floris, *Introducción a la historia del derecho mexicano*, México, UNAM, 1971, pp. 154-155.

<sup>260</sup> Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, *Derecho...*, *supra* nota 21, p. 276; cfr. Heduán Virués, D., *op. cit.*, *Cuarta década...*, *supra* nota 41, p. 31.

<sup>261</sup> Cfr. Margadant, Guillermo, *op. cit.*, *Introducción...*, *supra* nota 159; cfr. Carrillo Flores, Antonio, prólogo a la edición facsimilar de *Lecciones de derecho administrativo* de Lares, Teodosio, México, UNAM, 1978.

### G. Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo

Lares promovió, en calidad de ministro de Hacienda, la expedición de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y del Reglamento de la misma, ambos de fecha 25 de mayo de 1853.<sup>262</sup>

Siguiendo el modelo francés, la citada ley creó, dentro del Consejo de Estado, una sección de lo contencioso administrativo compuesta de cinco consejeros abogados nombrados por el presidente de la República.<sup>263</sup>

La Ley 'Lares' separó en forma rígida los ámbitos de competencia de las autoridades administrativas y judiciales, y a estas últimas les prohibió conocer las cuestiones contenciosas administrativas.

El procedimiento para actuar ante el Consejo de Estado estaba contenido en el capítulo II del reglamento, y se componía de tres fases, la primera de ellas "voluntaria".<sup>264</sup> Las dos fases restantes eran propiamente la primera y segunda instancias de la jurisdicción contenciosa.<sup>265</sup>

El reglamento determinaba que las partes en el proceso eran la administración y el particular, ya sea como actores o como demandados.<sup>266</sup>

En la primera fase, el particular debía presentar ante el ministro del ramo, una "memoria" en la que en forma sencilla y clara debía exponer los hechos y fundamentos de su derecho, y con la finalidad de determinar el objeto de la reclamación. Existía un mes de plazo para lograr un acuerdo entre la administración y los particulares; en caso contrario, la demanda era remitida a la sección del contencioso, debiendo notificarse tanto al procurador como al demandante. Dicho aviso fijaba el carácter contencioso del asunto.<sup>267</sup>

En segunda fase —primera del procedimiento contencioso—, se corría traslado al procurador para que en un plazo de veinte días contestara,

<sup>262</sup> Cfr. Nava Negrete, Alfonso, "Administración pública y derecho procesal administrativo", *El Foro*, quinta época, número 17, enero-marzo de 1970, p. 100; cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, "Introducción...", *supra* nota 9, p. 79; cfr. Armenta Calderón, Gonzalo, *op. cit.*, *El proceso...*, *supra* nota 41, p. 66; cfr. Carrillo Flores, Antonio, *op. cit.*, *La justicia federal...*, *supra* nota 32, p. 178.

<sup>263</sup> Cfr. artículo cuarto de la citada ley.

<sup>264</sup> Cfr. Armenta Calderón, Gonzalo, *op. cit.*, *El proceso...*, *supra* nota 41. Quien considera que los artículos 7, 8, 12 y 13 de la Ley constituyen la expresión legislativa de lo que la doctrina denominó el "previo administrativo, procedimiento protector del sistema formal de división de poderes", p. 66.

<sup>265</sup> Cfr. Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 3a. ed., México, Porrúa, 1944, p. 823.

<sup>266</sup> Artículo 27.

<sup>267</sup> Artículo 10.

y posteriormente el reclamante podía replicar en un término de tres días. En caso de presentación de pruebas, la sección respectiva del Consejo de Estado fijaba los hechos y determinaba el término para el desahogo de dichas pruebas. Cerrada la etapa probatoria, se dictaba un auto abriendo el periodo de alegatos, con un plazo de seis días a cada parte para que alegasen. Quince días después de concluido el plazo de alegatos, debía dictarse la resolución. De la misma debía darse copia tanto a las partes como a todos los ministros de Estado.<sup>268</sup>

Para que la “resolución motivada” de la sección fuera ejecutable, era necesaria la conformidad tanto de las partes como de los ministros.<sup>269</sup>

Los recursos que se podían interponer en el procedimiento ante el Consejo de Estado eran: el de apelación, que era tramitado por la sección del contencioso y resuelto por el gobierno en Consejo de Ministros, cuya resolución era definitiva y se ejecutaba sin recurso.<sup>270</sup>

Además, existía el recurso de aclaración para depurar las resoluciones contradictorias o ambiguas, y el de nulidad, que procedía contra las actuaciones por defecto de procedimiento o contra resoluciones definitivas.<sup>271</sup>

Por su parte, el Reglamento del Consejo de Estado reguló sus funciones, entre ellas la de “conocer de lo contencioso administrativo en los términos que la ley establezca”.<sup>272</sup>

## H. *Ley Orgánica de los Jueces y Tribunales de Hacienda*

El 20 de septiembre de 1853, al expedirse la Ley Orgánica de los Jurados y Tribunales de Hacienda, se suprimieron los juzgados de distrito y los tribunales de circuito, y se instituyeron los juzgados especiales de Hacienda de primera instancia dotados con una amplia competencia. Los tribunales superiores de Hacienda, que además eran jueces de primera instancia para un limitado número de negocios, eran los tribunales de alzada para los asuntos resueltos por los citados juzgados de primera instancia. En caso de trascender a una tercera instancia la Suprema Corte de Justicia era el órgano competente.

La legislación expedida en el periodo del general Santa Anna fue abrogada junto con las demás leyes sobre administración de justicia

<sup>268</sup> Artículo 20.

<sup>269</sup> Cfr. artículo 21.

<sup>270</sup> Artículos 22 a 25.

<sup>271</sup> Artículo 41.

<sup>272</sup> Artículo noveno del Reglamento del Consejo de Estado.

expedidas desde el año de 1852, por una ley expedida al término de la Revolución de Ayutla, el 25 de noviembre de 1855.<sup>273</sup>

### III. CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1857

El 16 de octubre de 1855 el general Juan Álvarez lanzó la convocatoria para la reunión del Congreso Constituyente 1856-1857.

En el año de 1856, Ignacio Comonfort, en ejercicio de las facultades presidenciales, expidió el “Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana” de fecha 15 de mayo, documento que, al continuar con la tendencia legislativa de la época, concedió a los tribunales del Poder Judicial el conocimiento de la jurisdicción administrativa. A la Suprema Corte de Justicia se le encomendó “terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el supremo gobierno o por sus agentes”.<sup>274</sup>

El 5 de febrero de 1857 fue jurada y sancionada la “Constitución Política de la República Mexicana”. Este ordenamiento consagró en su artículo 50 el principio de separación de poderes. En su artículo 97 señaló las atribuciones de los tribunales de la Federación.<sup>275</sup>

De la lectura de dicho precepto podemos inferir que se atribuyó a los tribunales del Poder Judicial Federal el conocimiento de la jurisdicción administrativa. A partir de 1857 —salvo el periodo del llamado segundo imperio—, y hasta la década de los treinta, existió entre los estudiosos del derecho mexicano la creencia en la eficiencia del sistema judicialista para el trámite de la jurisdicción administrativa.

Podríamos decir que dos razones fundamentales apuntalaron esa idea: por un lado existía la fiel creencia del principio de separación de funciones, como un dogma, por parte de los más ilustres constitucionalistas, establecido en el artículo 50 de la Constitución de 5 de febrero de

<sup>273</sup> La denominada “Ley Juárez sobre Administración de Justicia”.

<sup>274</sup> Cfr. artículo 98 del citado ordenamiento provisional.

<sup>275</sup> “Artículo 97. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales; II. De las que versen sobre derecho marítimo; y III. De aquellas en las que la Federación fuere parte”. El texto de la fracción primera fue reformado el 24 de mayo de 1884 para quedar de la siguiente manera: “I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes para conocer los Jueces y Tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorio de la Baja California”. Cfr. Ruiz, Eduardo, *Curso de derecho constitucional y administrativo*, México. Imprenta Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1888, tomo II, p. 275.

1857; por otro lado, se consideró que el juicio de amparo suplía con ventaja al sistema del contencioso administrativo de tribunales administrativos situados en el Poder Ejecutivo.<sup>276</sup>

Una vez descartado el modelo de tribunal francés, la segunda controversia se centró respecto del procedimiento mediante el cual los tribunales federales habrían de conocer de las controversias administrativas.

Algunos creían que conforme a la redacción del artículo 97, fracción I, de la Constitución de 1857, el órgano jurisdiccional solamente podría ser un tribunal del Poder Judicial Federal y el medio o vía, el juicio de amparo.<sup>277</sup>

Otros, si bien aceptaban que los tribunales del Poder Judicial eran los órganos competentes, creían que las controversias administrativas debían ser sustanciadas por otro medio distinto del juicio de amparo.<sup>278</sup>

Las teorías o tesis que apoyaban una y otra solución recibieron el nombre de sus más sobresalientes expositores.

Así, la tesis Vallarta, cuya paternidad se atribuye al jurista jalisciense, parte de la opinión por él emitida al resolver el caso “Alvarez Rul-Miranda Iturbe v.s. autoridades administrativas del D.F.”.

La formación jurídica de Vallarta en el derecho norteamericano lo llevó a sostener que era imposible tramitar en juicio ordinario las impugnaciones de los actos administrativos que violaran las leyes federales, sin necesidad de una legislación reglamentaria, aunque él mismo recomendó la necesidad de crearla. Para Vallarta, al igual que para Jacinto Pallares<sup>279</sup> —aunque con otro fundamento—, era imposible que

<sup>276</sup> Cfr. Cruzado, Manuel, *Elementos de derecho administrativo*, México, Ed. Antigua Imprenta de Murguía, 1895, pp. 223, 224 y 226; cfr. Vallarta, Ignacio, *Votos*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1879, tomo II, pp. 381-382; cfr. Pallares, Jacinto, *El Poder Judicial*, México, Imprenta de Nabor Chávez, 1874, pp. 13, 15 y 169; cfr. Briseño Sierra, Humberto, “Competencia de los tribunales administrativos”, *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, cuarto número extraordinario, 1971.

<sup>277</sup> Cfr. Pallares, Jacinto, *op. cit.*, *El Poder...*, p. 176.

<sup>278</sup> Cfr. Algara, José, “Historia de lo contencioso-administrativo”, *Revista de Legislación y Jurisprudencia*, México, agosto-diciembre de 1889: “...en cuanto a la opinión que lo considera (al recurso extraordinario y privilegiado del amparo) como sustituto de lo contencioso administrativo, permítaseme no participar de ella, reservando a nuestro recurso de amparo el lugar que le corresponde sin buscar analogías sin razón de ser”, pp. 187-189.

<sup>279</sup> La única excepción que Jacinto Pallares concibe al principio de que el Poder Judicial Federal deba resolver las controversias administrativas era el contencioso fiscal, en el cual la autoridad fiscal procede con su jurisdicción ordinaria y no como poder político conservador de las garantías individuales. Cfr. Pallares, Jacinto, *op. cit.*, *El Poder...*, *supra* nota 276, p. 276.

el poder administrativo pudiera crear un contencioso administrativo de tipo continental europeo, ya que el Poder Ejecutivo no podía asumir funciones jurisdiccionales, y si lo hiciera violaría la carta magna.<sup>280</sup>

Al lado de las opiniones antes expuestas, surgió la tesis de Ignacio Mariscal, quien sostenía la insuficiencia del texto constitucional para que pudiera llevarse a conocimiento de los tribunales federales una contienda de carácter administrativo, pues para ello era necesario que una ley les otorgara la competencia específica y regulara, además, el procedimiento para el trámite de dichos asuntos.

Antonio Carrillo Flores, después de mencionar la existencia de una tercera tesis, a la cual descarta de inmediato, nos coloca en el centro de la cuestión: debemos elegir entre las opiniones de Vallarta o de Mariscal. El mismo Carrillo, después de un acucioso examen, se inclina por la doctrina de Mariscal.<sup>281</sup>

La Suprema Corte de Justicia y la legislación posterior a 1857 siguieron la tesis judicialista, propuesta por Vallarta, utilizando como presupuesto el artículo 97, fracción I, en cuanto a la competencia de los tribunales federales para conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.<sup>282</sup>

#### IV. EL SEGUNDO IMPERIO

En el año de 1864, durante el Segundo Imperio, se presentó el segundo intento por introducir el contencioso administrativo según el modelo continental europeo. El decreto de 4 de diciembre del citado año creó un Consejo de Estado que, entre otras atribuciones, tenía la de crear un tribunal de lo contencioso administrativo.

<sup>280</sup> Cfr. Vallarta, Ignacio Luis, *Votos del C. Ignacio L. Vallarta Presidente de la Suprema Corte de Justicia en los negocios más notables desde mayo de 1878 a septiembre de 1879*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1879, pp. 376-383. "Amparo pedido contra la declaración de caducidad hecha por la autoridad administrativa de la concesión de un ferrocarril. (Sres. Alvarez Raúl y Miranda Iturbe, suplementos al *Diario Oficial*. 7/8 de marzo de 1879.)"

<sup>281</sup> Cfr. Carrillo Flores, Antonio, *op. cit.*, *La justicia...*, *supra* nota 32: "...esta tesis (la Mariscal) es la única que puede cohonestar la fracción I del artículo 104 constitucional que exige que la contienda de la que se deriva una afectación de los derechos del particular se lleve precisamente ante un tribunal del poder judicial", p. 185.

<sup>282</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, "Introducción...", *supra* nota 9, p. 79.

El primero de noviembre de 1865 se expidieron la “Ley sobre lo Contencioso Administrativo” y su reglamento, que establecieron un tribunal de jurisdicción retenida.<sup>283</sup>

El artículo primero de la ley prohibió al Poder Judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas. El artículo segundo determinó la materia de la jurisdicción contenciosa administrativa sobre la base de un contencioso subjetivo.<sup>284</sup>

A partir de la caída del segundo imperio, fue el juicio de amparo el medio de protección de los derechos de los particulares que más se utilizó, con apoyo en el principio de la legal aplicación de la norma consagrada por la Constitución de 1857.<sup>285</sup>

La interpretación del artículo 97, fracción I, otorgó el fundamento constitucional a los tribunales del Poder Judicial Federal para conocer de las controversias administrativas al aplicar las Leyes de Amparo de 1861 y de 1869.

El juicio de amparo ofreció ventajas sobre el juicio sumario de oposición: su trámite era más rápido; no era necesario asegurar el interés fiscal para que fuera aceptada la demanda, aseguramiento que sólo era necesario para suspender los actos de la autoridad; y además, las resoluciones dictadas en él eran más eficaces.

Los códigos de Procedimientos Civiles de 6 de octubre de 1897 y de 26 de diciembre de 1906, este último en vigor a partir del 6 de febrero de 1909, regulaban los procedimientos seguidos por los particulares en contra de las autoridades administrativas ante los jueces federales, en las materias de nacionalidad, extranjería, expropiación por causa de utilidad pública y patentes, y contra las decisiones dictadas en dichos procedimientos judiciales, procedía el juicio de amparo.

Los asuntos contenciosos administrativos, entre ellos los tributarios, eran resueltos, en su totalidad, por el Poder Judicial hasta el año de 1936.

<sup>283</sup> *Ibidem*, p. 86; *cfr.* Armienta Calderón, Gonzalo, *op. cit.*, *El proceso...*, *supra* nota 41, pp. 73-74.

<sup>284</sup> *Cfr.* Armienta Calderón, G., *op. cit.*, *El proceso...*, *supra* nota 41 (Ley para la Organización y Funcionamiento de los Tribunales del Imperio), p. 74.

<sup>285</sup> Briseño Sierra, Humberto, “Competencia de los tribunales administrativos”, *Jurídica*, número 10, 1972, p. 111.



## V. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

La Constitución de 1917 es el fruto del primer movimiento social que vio el mundo en el siglo XX.<sup>286</sup>

El artículo 104 continuó con el sistema judicialista, pues su fracción I, al igual que la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, omitió mencionar la materia administrativa.<sup>287</sup>

Tanto la doctrina como la jurisprudencia interpretaron que el proceso administrativo se hallaba comprendido en las controversias civiles en sentido amplio.<sup>288</sup>

El 8 de agosto de 1917 se promulgó la “Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal”, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de fecha 22 de octubre de 1917, y que reglamentó dos vías procesales para la solución de las controversias administrativas: el juicio de amparo y el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo que se configuró una tercera instancia dentro del proceso administrativo.

La exposición de motivos de dicha Ley reconoció la necesidad de un procedimiento distinto del juicio de amparo para la interpretación de las leyes federales y de los tratados internacionales. El recurso de súplica fue creado para combatir en segunda instancia las sentencias dictadas por los tribunales federales, o por los del fuero común en los casos de jurisdicción concurrente.

De esta manera, el recurso de súplica y el juicio de amparo fueron dos vías paralelas y diferenciadas. El primero de ellos fue considerado, por algunos tratadistas, como un “proceso administrativo ordinario ante los tribunales federales” incluido en el artículo 130 de la citada Ley de Amparo.<sup>289</sup>

<sup>286</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1981, p. 21.

<sup>287</sup> Otorgó competencia a los tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias del orden civil y criminal que se suscitaren sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

<sup>288</sup> Con dicho fundamento, tanto la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de 1934 como la de 1936 en su artículo 42, fracción I, señalaron entre la competencia de los Juzgados de distrito el conocer en primera instancia de las controversias suscitadas por la aplicación de leyes federales cuando deba decidirse la legitimidad o subsistencia de actos dictados o procedimientos seguidos por autoridades administrativas.

<sup>289</sup> El recurso de súplica desapareció al ser suprimido del artículo 104 constitucional por reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 18 de enero de 1934.

El trámite del proceso administrativo tenía su primera instancia ante los jueces de distrito, cuyo fallo era susceptible de ser impugnado mediante apelación ante los tribunales unitarios de circuito; y contra la sentencia de segunda instancia procedían tanto el juicio de amparo como el recurso de súplica, entre los cuales podía optar el particular afectado, pero la autoridad administrativa sólo disponía de la súplica para impugnar la sentencia de segundo grado.<sup>290</sup>

El contencioso administrativo, incluido el contencioso tributario, durante el citado periodo (1919-1934) permaneció en la esfera competencial del Poder Judicial Federal, pero a su lado subsistieron los procedimientos de autotutela de la administración activa que a continuación comentamos.

## VI. ANTECEDENTES DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL

### A. *Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes*

Su texto fue publicado el 16 de abril de 1924 mediante decreto incluido en el *Diario Oficial* de la Federación, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo por el Congreso de la Unión el 8 de abril del mismo año.

Establecía, el citado ordenamiento, un procedimiento para la calificación y castigo de las infracciones a las leyes tributarias federales. El órgano competente en el orden administrativo era la Secretaría de Hacienda, pero además se creó un jurado de penas fiscales que, de acuerdo con el artículo octavo del citado ordenamiento, tenía la facultad de tramitar y resolver el recurso de revisión interpuesto por los particulares contra las multas impuestas por las oficinas recaudadoras de impuestos.<sup>291</sup>

El jurado se integraba por el secretario de Hacienda o su representante como presidente, por dos miembros nombrados por la Secretaría de Hacienda y por dos más que eran nombrados por los contribuyentes.

El procedimiento ante el jurado era breve: recibido el expediente y sus anexos, el presidente del jurado lo turnaba a la sección correspon-

<sup>290</sup> Cfr. Fix-Zamudio, *op. cit.*, "Introducción...", *supra* nota 9, p. 82.

<sup>291</sup> Las oficinas recaudadoras podían imponer penas de monto inferior a los veinte pesos, pero en caso de rebasar dicha suma debían pedir la autorización del jurado de penas fiscales.

diente (existían tres: comercio e industria, alcoholes y capitales), la que recibía las pruebas ofrecidas y podía ordenar se desahogasen aquellas que considerase convenientes. El jurado tenía las más amplias facultades para determinar penas dentro de los límites legales. Debía emitir sus resoluciones en un plazo de sesenta días a partir de la fecha en que fuese recibido el expediente.

En contra de las resoluciones emitidas por el jurado, era procedente el recurso de revisión ante la Secretaría de Hacienda. El fallo recaído respecto de dicho recurso podía revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. Su plazo de interposición era de veinte días a partir de aquel en el que el quejoso tuviera conocimiento de la resolución impugnada.

Cabe decir que este procedimiento era optativo para los causantes, pues podían utilizar la vía jurisdiccional en forma directa (interponiendo demanda ante el juzgado de distrito competente), pero una vez iniciada la impugnación por una de las dos vías procedimentales, no podía ser abandonada para seguir la otra.<sup>292</sup>

El 9 de julio de 1924 (*Diario Oficial* de la Federación de 2 de agosto de 1924) se emitió un decreto para reformar la Ley en algunos aspectos, regulados en forma deficiente por el texto anterior:

a) En caso de inconformidad de los causantes presuntos infractores con las resoluciones emitidas por las oficinas recaudadoras de impuestos, éstas debían remitir el expediente original a la oficina superior de la cual fueren subordinadas, a efecto de que dicho superior jerárquico elaborara un informe para enviarlo al jurado de penas fiscales, en un plazo de diez días, y salvo no fuese necesario realizar alguna diligencia.

b) El recurso de revisión debía interponerse ante el jurado de penas, pues con anterioridad lo era ante la Secretaría de Hacienda.

c) Se conservaron los lineamientos procedimentales regulados por la ley anterior. A partir de ese momento, el jurado de penas se convirtió en un órgano revisor de los actos administrativos que imponían multas, ya que anteriormente sólo era una autoridad que emitía actos administrativos (multas, sanciones, etcétera), pero que no los revisaba (*cfr.* artículo 8 de la Ley de 9 de julio de 1924).

El 12 de mayo de 1926 (*Diario Oficial* de la Federación de 7 de junio de 1926) se expidió una Ley que cambió el nombre de jurado de penas fiscales por el de jurado de infracciones fiscales. Fue ampliado

<sup>292</sup> Así lo prescribía el artículo 22 de la Ley citada. *Cfr.* Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, *Derecho...*, *supra* nota 21, p. 300; *cfr.* Armienta Calderón, Gonzalo, *op. cit.*, *El proceso...*, *supra* nota 41, p. 82.

el plazo para interponer el recurso de revisión, el que podía ser formulado de manera verbal en el momento de ser notificada la sanción.

A partir de la expedición de esta ley, se estableció el sano principio de que el jurado dictaría sus resoluciones con los fundamentos de hecho y de derecho que las sustentaran.

En contra de la resolución emitida no existía ninguna otra instancia ante el propio jurado ni ante otra autoridad administrativa, a excepción de la instancia de condonación. Sin embargo, podía impugnarse por medio de un juicio ordinario ante los jueces federales, y finalmente por conducto del juicio de amparo o del recurso de súplica.

### *B. Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal*

Este ordenamiento, promulgado el 11 de febrero de 1929, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el día 7 de mayo del mismo año, creó un jurado de revisión que, en calidad de órgano supremo administrativo, y conforme al texto del artículo décimo de la citada ley, debía conocer del recurso de revisión que procedía contra las resoluciones señaladas por el artículo 13 de dicha ley.

El término para interponer el recurso era de quince días para los causantes y de sesenta días, tratándose de alguna autoridad.

Después de ser presentado el recurso, éste se admitía o se rechazaba. En caso de admisión se fijaba un periodo probatorio de veinte días, prorrogable por otros veinte días más, al término del cual se debía emitir sentencia.

La competencia del jurado de revisión era más amplia que la de los órganos administrativos que le antecedieron.

El carácter de “órgano jurisdiccional” del jurado de revisión fue señalado por la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, no fue posible admitir dicho criterio en virtud de que tanto el jurado de infracciones fiscales, como el jurado de revisión, y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, eran órganos administrativos que primordialmente ejercían facultades administrativas y algunas de jurisdicción retenida.<sup>293</sup>

<sup>293</sup> En el caso “Cía. de Terrenos de Peralvillo, S.A., contra actos del Jurado de Revisión, el Tesorero del D.F. y la Oficina de Captación del D.F.”

### C. *El proyecto de Código Fiscal de la Federación*

En este mismo año de 1929, la Secretaría de Hacienda formuló un proyecto de código tributario que no alcanzó su aprobación legislativa.

El Congreso de la Unión emitió un decreto de fecha 16 de enero de 1929 (*Diario Oficial* de la Federación de 13 de febrero de 1929), con la intención de facultar al Ejecutivo Federal para expedir un Código Fiscal de la Federación y al mismo tiempo para realizar todas las reformas legales necesarias para lograr la armonía y coordinación de las leyes anteriores con el nuevo ordenamiento.

Este proyecto estableció un valioso precedente, pues establecía que el servicio de justicia fiscal tendría a su cargo la tramitación y resolución de las inconformidades que presentaren las personas que se considerasen afectadas por resoluciones emitidas por las autoridades fiscales.<sup>294</sup>

Dicho servicio de justicia fiscal tendría como órgano competente a un jurado fiscal.<sup>295</sup>

Para dar inicio al procedimiento debía interponerse el recurso de revisión,<sup>296</sup> el cual era optativo respecto del juicio ordinario ante los tribunales federales.<sup>297</sup>

Sólo nos resta agregar que dicho proyecto sirvió de antecedente a la Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal.

### D. *Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación*

En dicho ordenamiento, de fecha 30 de diciembre de 1932 (*Diario Oficial* de la Federación de 31 de diciembre de 1932), subsistieron los juicios sumarios de oposición.<sup>298</sup>

Según la citada Ley orgánica, los créditos fiscales que no fueran pagados oportunamente se harían efectivos vía el procedimiento administrativo de ejecución establecido en la misma. Los contribuyentes podían impugnarlo ante las autoridades judiciales federales, y dicha oposición se sustentaba en juicio sumario conforme al articulado de

<sup>294</sup> Artículo 420.

<sup>295</sup> Artículo 421.

<sup>296</sup> Artículo 422.

<sup>297</sup> Artículo 424.

<sup>298</sup> En los artículos 32 a 58.

la ley que comentamos y de acuerdo con los artículos correspondientes del Código Federal de Procedimientos Civiles.<sup>299</sup>

## VII. LEY DE JUSTICIA FISCAL

El 27 de agosto de 1936 se creó la “Ley de Justicia Fiscal” (*Diario Oficial* de la Federación de 31 de agosto de 1936), que entró en vigor el primero de enero de 1937. Dicha Ley fue elaborada por el Ejecutivo de la Unión en ejercicio de las facultades que le fueron conferidas por el Congreso de la Unión para la organización de los servicios hacendarios (decreto de 30 de diciembre de 1935).

Esta Ley creó el Tribunal Fiscal de la Federación como un típico tribunal administrativo de acuerdo con el modelo francés,<sup>300</sup> y por ello insertó elementos del contencioso administrativo continental europeo en el sistema tradicional judicialista.<sup>301</sup>

La exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal señaló como antecedentes inmediatos del Tribunal Fiscal de la Federación a la Ley Orgánica de la Tesorería, la Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales, así como la legislación y la jurisprudencia sobre el juicio de amparo en materia administrativa, particularmente el calificado de “indirecto”, o de doble instancia. La Ley de Justicia Fiscal tenía carácter procesal.<sup>302</sup>

Si quisiéramos resumir las características, tanto del órgano jurisdiccional creado como del procedimiento que ante él debía seguirse, podemos afirmar que:

a) Se trataba de un tribunal situado en la esfera del Poder Ejecutivo encargado de resolver controversias administrativas, especialmente en materia fiscal;

b) Debía considerarse como un tribunal administrativo de justicia delegada.<sup>303</sup>

<sup>299</sup> El Código procesal vigente en esta época es de fecha 26 de diciembre de 1908.

<sup>300</sup> Artículo 1º de la Ley de Justicia Fiscal: “Se crea al Tribunal Fiscal de la Federación con las facultades que esta ley le otorga.”

<sup>301</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, “Introducción...”, *supra* nota 9, p. 82; cfr. Nava Negrete, Alfonso, “Administración pública y derecho procesal administrativo”, *El Foro*, número 17, quinta época, enero-marzo de 1970, p. 103.

<sup>302</sup> Cfr. Nava Negrete, Alfonso, “Notas sobre el Tribunal Contencioso Administrativo del D.F. Cronología de Tribunales”, *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, vol. I, núm. 2, julio 17 de 1973, p. 43; cfr. Armienta Calderón, G., *op. cit.*, *El proceso...*, *supra* nota 41, p. 87.

<sup>303</sup> En concordancia con el artículo 19 de dicha ley y con el a. 146 del código fiscal de 1938, el referido tribunal dictaría sus fallos en representación del Eje-

c) Fue, en principio, un tribunal de simple anulación, ya que inicialmente se limitó el efecto de sus fallos a la anulación del acto administrativo impugnado.<sup>304</sup>

Las características procesales del citado tribunal pueden sintetizarse como sigue:

a) Era un órgano de competencia específica en materia fiscal.<sup>305</sup>

b) Fue diseñado como un órgano colegiado que actuaba en pleno y en salas, organizadas de acuerdo con un criterio de división del trabajo.

c) Las pretensiones deducidas ante el Tribunal Fiscal de la Federación se planteaban en el juicio de anulación y se regularon de acuerdo con los lineamientos del recurso por exceso de poder que se tramita ante el Consejo de Estado francés.<sup>306</sup>

d) El procedimiento establecido era de tipo sumario y no requería para su iniciación de la garantía del interés fiscal.

e) El procedimiento establecido era uniuinstancial. No se contemplaba ningún recurso de alza contra las sentencias que ponían fin al juicio fiscal.<sup>307</sup>

f) Contra las sentencias del Tribunal Fiscal procedía el juicio de amparo, si eran desfavorables a los particulares, pero las autoridades no podían impugnarlas en forma alguna, ya que el recurso de súplica fue suprimido por la reforma constitucional de 1934.

Cabe añadir que los creadores del Tribunal Fiscal tenían la intención de establecer un juicio en el cual predominara la oralidad, pero desafortunadamente en la práctica se siguió el procedimiento escrito.

La constitucionalidad del naciente Tribunal Fiscal originó un fuerte debate doctrinal, pues algunos tratadistas estimaron que no existía precepto constitucional que, en su texto, autorizara la creación de tribunales administrativos, ni por el Congreso de la Unión ni por el Ejecutivo federal.<sup>308</sup>

cutivo de la Unión, aun cuando sería independiente de la Secretaría de Hacienda y de cualquier otro órgano administrativo.

<sup>304</sup> Cfr. Exposición de motivos (Ley de Justicia Fiscal), "El contencioso que se regula es lo que conoce la doctrina como contencioso de anulación".

<sup>305</sup> Artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal que señalaba su competencia.

<sup>306</sup> Cfr. artículo 56 de la Ley de Justicia Fiscal.

<sup>307</sup> Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, *Notas...*, *supra* nota 302: "...como única excepción y por cierto limitada existió el recurso de queja contra la violación de la jurisprudencia del tribunal cometida por las salas," p. 47.

<sup>308</sup> Cfr. Fraga, Gabino, *op. cit.*, *Derecho administrativo*, *supra* nota 13, p. 461. Quien enumeró las razones por las cuales lo consideraba inconstitucional; *cfr.* Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, *Notas...*, *supra* nota 302, p. 49.

El 30 de septiembre de 1937, el Ejecutivo de la Unión envió una iniciativa de reforma al artículo 104 constitucional, fracción I, y no obstante haber fracasado, dicha iniciativa aportó las bases sobre las que se realizó la reforma de 1946. En ella se justificaba la creación de tribunales administrativos debido al crecimiento de la órbita de acción de la administración pública.

## VIII. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1938

El Código Fiscal de la Federación, promulgado el 30 de diciembre de 1938, era un ordenamiento que contenía tanto normas sustantivas en materia tributaria como las adjetivas. Dichas normas procesales reprodujeron básicamente los principios generales de la Ley de Justicia Fiscal (a la cual abrogó), ya que no alteró ni la estructura orgánica ni la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.<sup>309</sup>

Se mantuvo la integración del Tribunal prescrita por la Ley de Justicia Fiscal. El Tribunal contaba con quince magistrados divididos en cinco salas, cada una de las cuales se componía de tres magistrados, y también podía funcionar en pleno. Dicha integración permaneció hasta la reforma de 28 de diciembre de 1946, en la que se amplió el número de magistrados a veintiuno y el de las salas a siete. Este código tuvo vigencia hasta el 31 de marzo de 1967.

## IX. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1946

Hasta antes de dicha reforma, durante los primeros años de existencia del Tribunal Fiscal de la Federación, existió una fuerte discusión doctrinal, en el ámbito académico, sobre la constitucionalidad del tribunal y de la jurisdicción administrativa en nuestro país.

El deseo de dar fundamento constitucional a los tribunales administrativos, y en especial al Tribunal Fiscal de la Federación, se consiguió con la reforma a la fracción primera del artículo 104 de la Constitución, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1946, y en vigor a partir del 10 de enero de 1947.

Con fundamento en dicha reforma constitucional, el Congreso de la Unión expidió una ley para crear, ante la Suprema Corte de Justicia, un recurso contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación.

<sup>309</sup> Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 de diciembre de 1938, entró en vigor el primero de enero de 1939.



En dicha reforma se reconoció, si bien en forma indirecta, la constitucionalidad de los tribunales administrativos al facultar al máximo órgano jurisdiccional de nuestro país para que conociera, por conducto de los recursos ordinarios prescritos por las leyes, de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estuviesen dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.<sup>310</sup>

Brevemente se pueden señalar los objetivos conseguidos con la reforma de 1946:

a) Constitucionalizó los tribunales administrativos.<sup>311</sup>

b) Se estableció que todo tribunal administrativo debía poseer plena autonomía para dictar sus fallos, es decir, independencia total respecto de los órganos de la administración activa.

Este mismo año se reformó el Código Fiscal de la Federación para elevar el número de salas del tribunal a siete y el de magistrados a veintiuno (reforma de 28 de diciembre de 1946).

Posteriormente, por reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 31 de diciembre de 1949, fue ampliada la competencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a aquellos negocios cuya cuantía no hubiese sido precisada, o que rebasaran el valor de veinte mil pesos.

## X. LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1966

El primero de abril de 1967 entraron en vigor dos ordenamientos: el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966 y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 24 de los mismos mes y año. Entre las normas procesales contenidas en el Código Fiscal y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal existió plena armonía.

<sup>310</sup> Cfr. Armienta Calderón, G., *op. cit.*, *El proceso...*, *supra* nota 41, pp. 325 y 326; cfr. Carrillo Flores, A., "Orígenes y desarrollo del T.F.F.", *Ensayos de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM-IIJ, 1987, p. 42; cfr. Nava Negrete, A., *op. cit.*, *Derecho*, *supra* nota 21, pp. 314-319; cfr. Carpizo, McGregor, J., "Bases constitucionales de los tribunales contencioso-administrativos", *Estudios constitucionales*, 2a. ed, México L.G.M., 1983, p. 189.

<sup>311</sup> La tradición secular del contencioso administrativo en la esfera de competencia del Poder Judicial impuso la necesidad de justificar la creación de un tribunal dentro del Poder Ejecutivo, específicamente de un tribunal administrativo de tipo francés.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Federal determinó, en su artículo primero, el carácter de órgano dotado de plena autonomía del tribunal, superando así la concepción con la que dicho organismo fue introducido en la Ley de Justicia Fiscal, pues si recordamos, en ella se le consideraba un tribunal de “jurisdicción delegada”.<sup>312</sup>

## XI. REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1967 Y 1968

En el mes de junio de 1967 fue promulgada una reforma al artículo 104 de la Constitución federal. Dicha reforma facultó de manera expresa al legislador para crear “tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía” para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública federal, del Distrito Federal o de los territorios federales.<sup>313</sup>

Esta reforma, en la que ya se aprecia un correcto uso de la terminología procesal por parte de sus autores, consiguió los objetivos siguientes:

a) Constitucionalizó en forma directa la creación de tribunales administrativos, facultando para ello al legislador federal para expedir leyes reguladoras de la jurisdicción administrativa especializada y autónoma;

b) Sentó las bases constitucionales para la creación de tribunales locales de lo contencioso administrativo, al menos en el ámbito del Distrito Federal.<sup>314</sup>

c) Conservó la facultad de revisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Confirmó con ello el sistema mixto de jurisdicción administrativa.

Las sentencias de los tribunales administrativos sólo serían revisadas por el supremo órgano jurisdiccional mexicano cuando dicha revisión fuese interpuesta por las autoridades administrativas, de acuerdo con el párrafo segundo del citado artículo 104, fracción I, de la carta fundamental, en el cual se dispuso que: “Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia en contra de las resoluciones

<sup>312</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Introducción...”, *supra* nota 84, p. 1079; Armenta Calderón, *op. cit.*, *El proceso...*, *supra* nota 41, p. 88.

<sup>313</sup> Decreto de 19 de junio de 1967, en vigor a partir del 18 de junio de 1968. Comprendió el segundo párrafo de la fracción primera del artículo 104 constitucional.

<sup>314</sup> Tres años más tarde se crearía el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal por una ley promulgada el 28 de enero de 1971.

definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales”, y “siempre que estas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso administrativa”.<sup>315</sup>

La reforma de 1968 también introdujo otro factor de importancia: modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial federal y la Ley de Amparo, estableciendo el amparo uniinstancial contra las sentencias definitivas dictadas por los tribunales administrativos.<sup>316</sup>

Desde entonces, los tribunales administrativos son órganos jurisdiccionales dotados de plena autonomía, ya que antes de esa reforma sus sentencias se consideraban como actos formalmente administrativos.<sup>317</sup>

## XII. LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

El 26 de enero de 1971 (*Diario Oficial* de la Federación de 17 de marzo siguiente), se promulgó la ley que creó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Este tribunal significó un importante avance para la jurisdicción administrativa en México, pues además de ser el primer órgano de jurisdicción administrativa con competencia genérica, posee el citado tribunal, la facultad imperativa para imponer el cumplimiento de sus decisiones y el orden dentro del procedimiento. La sentencia protectora del administrado, dictada en el proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es exigible mediante un procedimiento similar al contenido por la Ley de Amparo.<sup>318</sup>

## XIII. LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1978

El dos de febrero de 1978 se publicaron en el *Diario Oficial* de la Federación una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Fede-

<sup>315</sup> Cfr. Carrillo Flores, Antonio, *op. cit.*, *Ensayos...*, *supra* nota 40, p. 46; cfr. Carpizo, McGregor, Jorge, *op. cit.*, *Estudios...*, *supra* nota 310, p. 140; cfr. Briseño Sierra, Humberto, “Competencia de los tribunales administrativos”, *Jurídica*, núm. 1, 1972, p. 112, incluye el texto íntegro de la reforma.

<sup>316</sup> Artículo 107, fracción V, inciso (b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>317</sup> Dando así lugar al amparo biinstancial en los términos del artículo 114, fracción II de la Ley de Amparo. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, “Introducción...”, *supra* nota 9, p. 85

<sup>318</sup> *Ibidem*, p. 87.

ración, que derogó a la anterior de 24 de diciembre de 1966, así como varias reformas y adiciones al Código Fiscal de la Federación. Dichos textos entraron en vigor el dos de agosto del mismo año.

La nueva Ley hizo importantes modificaciones a la organización del Tribunal, pues desde su entrada en vigor el mismo se integró por una Sala Superior y por salas regionales, y aun cuando siguió siendo representado por un presidente que se elige cada año, ahora es designado de entre y por los magistrados de la Sala Superior.

La citada Ley orgánica tuvo como principal propósito la desconcentración territorial del Tribunal Fiscal de la Federación a través de la creación de salas regionales, y en forma paralela al programa de desconcentración administrativa emprendido por el gobierno federal, y específicamente del programa de regionalización de la Secretaría de Hacienda.<sup>319</sup>

Desde entonces, el Tribunal Fiscal de la Federación funciona en primera instancia por medio de las salas regionales, para cuya instalación se dividió al país en once regiones. Las salas regionales, una por cada región, excepto la metropolitana con seis salas, absorbieron la competencia de las "salas" en la antigua Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y conocen, desde el 2 de febrero de 1978, por razón de territorio, de los juicios contra las resoluciones dictadas por las autoridades ordenadoras con sede en su circunscripción.

La Sala Superior concentró las funciones del "pleno" y quedó encargada tanto de las funciones jurisdiccionales en segunda instancia, como de las funciones administrativas del propio tribunal.

De esta forma, se separó la función instructora y jurisdiccional a cargo de las salas regionales, de la atribución revisora y unificadora de la jurisprudencia a cargo de la Sala Superior del Tribunal.

La Sala Superior se integró con nueve magistrados, y las salas regionales se formaron con tres magistrados cada una. Además, existen tres magistrados supernumerarios. Los magistrados del Tribunal son designados por el presidente de la República con ratificación del Senado, debiendo señalarse la sala de destino y si son numerarios o supernumerarios. También formaban parte del Tribunal: un secretario ge-

<sup>319</sup> La creación de una estructura regionalizada de los procedimientos fiscales hizo necesaria la adopción de la fase contenciosa de los mismos en las "regiones fiscales". La ventaja de dicha desconcentración radicaría tanto en la inmediatez de las fases administrativa y contenciosa del procedimiento administrativo, como en la posibilidad de impugnarlo mediante el juicio de amparo ante los tribunales federales ya existentes en las entidades federativas.

neral de acuerdos, un oficial mayor, los secretarios actuarios y peritos necesarios para el despacho de los asuntos, y los empleados determinados por la Sala Superior.

El artículo 22 de la Ley Orgánica preveía la existencia de las salas regionales: seis salas para la zona metropolitana de la ciudad de México. El artículo quinto transitorio del citado ordenamiento señalaba que el presidente de la República, a solicitud de la Sala Superior, podría dictar acuerdos para el traslado de tres de ellas hacia otras tantas regiones del país donde no se hubiere instalado otra sala regional.

El precepto transitorio fue derogado, y el artículo 22 fue reformado por la Ley publicada el 31 de diciembre de 1981, que entró en vigor al día siguiente, señalando el texto reformado del artículo 22 que: "en cada una de las regiones habrá una sala regional, a excepción de la metropolitana, donde habrá seis salas regionales".

El Código Fiscal de la Federación promulgado en diciembre de 1981, y que entró en vigor el primero de abril de 1983, modificó el procedimiento seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación. El texto reformado del artículo 235 del citado ordenamiento suprimió el carácter oral que existía en la letra del texto anterior, ya que suprimió la audiencia de prueba y alegatos, y en su lugar dispuso un acuerdo de cierre de instrucción.<sup>320</sup>

Se consideraba que el rezago existente en las salas regionales era motivado por la supuesta oralidad del procedimiento, pero consideramos que ese rezago, más que por cuestiones procedimentales, está motivado por la estructura organizativa del Tribunal Fiscal de la Federación.

Se aceleró el trámite de las cuestiones probatorias (artículos 205-V y 214-III y IV), lo que contrasta con la ampliación de los plazos para presentación, ampliación y contestación de la demanda.

También se otorgaron al Tribunal Fiscal de la Federación, atribuciones propias de un auténtico tribunal para hacer cumplir las providencias precautorias por él dictadas, mediante la imposición de multas. Asimismo, se abrió la posibilidad de que dicte sentencias que impon-

<sup>320</sup> Algunos autores piensan que esta medida realista no deja de tener efectos adversos. Cfr. Armienta Calderón, Gonzalo, *Cinco ensayos jurídicos*, Sinaloa, México, Universidad de Occidente, 1985, p. 72. Quien considera que en la audiencia de pruebas y alegatos se fijaban los puntos de la litis y se dejaba el expediente en condiciones de dictar sentencia. Se daba, con ello, seguridad y firmeza al procedimiento.

gan obligaciones de hacer a una autoridad por cuanto a la realización de actos o a la reposición del procedimiento.<sup>321</sup>

#### XIV. LA REFORMA DE 1987-1988

El 17 de marzo de 1987 se publicaron en el *Diario Oficial* de la Federación, reformas a los artículos 17, 46 y 116 del texto constitucional. El artículo 116 reformado en su fracción IV proporciona la base constitucional para que las Constituciones y leyes de los estados instituyan tribunales “de lo contencioso administrativo”, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que surjan entre la administración pública estatal y los particulares.

La reforma al texto del artículo 116 adaptó el régimen constitucional a una circunstancia real: la existencia de tribunales locales de jurisdicción administrativa, algunos de los cuales son innovadores en varios aspectos procesales.

Otro elemento que seguramente influyó en la citada reforma es la necesidad de articular un sistema nacional de justicia administrativa sobre bases de uniformidad y coherencia.<sup>322</sup>

El 29 de julio de 1987 se promulgaron reformas al texto constitucional, publicadas el 10 de agosto del mismo.

La primera reforma consiste en el traslado del texto que faculta al Congreso de la Unión para crear órganos de jurisdicción administrativa en el ámbito federal y en el del Distrito Federal.

El comentario general de la doctrina es de que esta reforma, más que por otra razón,<sup>323</sup> fue motivada por un afán de técnica legislativa, pues con ella se trasladó el fundamento constitucional de los tribunales administrativos del capítulo dedicado al Poder Judicial Federal (artículo 104, fracción primera), al capítulo relativo a las facultades legislativas del Congreso de la Unión (artículo 73, fracción XXIX-H).<sup>324</sup>

<sup>321</sup> Cfr. Lomelí Cerezo, Margarita, “Procedimiento contencioso en el Nuevo Código Fiscal Federal”, *Estudios Fiscales*, México, 1981, TFF, pp. 151-162.

<sup>322</sup> Cfr. Armienta Calderón, Gonzalo, “La reforma judicial y los tribunales administrativos”, *Las nuevas bases constitucionales y legales de sistema judicial mexicano*, México, Porrúa, 1987, pp. 833-835.

<sup>323</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “El Ejecutivo y el Poder Judicial”, *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988, p. 298; cfr. Armienta Calderón, *op. cit.*

<sup>324</sup> *Ibidem.*

La segunda reforma constitucional que nos atañe es la efectuada al texto del artículo 104, pues se le adiciona la fracción I-B, que atribuye a los tribunales colegiados de circuito el conocimiento del recurso de revisión interpuesto contra las resoluciones definitivas dictadas por los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 y en los casos en que lo señalen las leyes.

La revisión (*rectius* apelación) de dichas sentencias se somete al trámite que para la revisión en amparo de doble instancia dispone la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales. La resolución que sobre dichos asuntos dicten los tribunales colegiados no son susceptibles de ulterior recurso, es decir, quedan firmes.

Finalmente, el cinco de enero de 1988 se publicaron en el *Diario Oficial* de la Federación las modificaciones a la Ley de Amparo y a la Ley Orgánica del Poder Judicial, que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, con objeto de establecer las bases legales para la aplicación de la reforma constitucional anteriormente descrita.

También a dicho efecto se reformó el texto del Código Fiscal y el de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación el mismo día 5 de enero de 1988 en vigor también a partir del día quince de los mismos mes y año.

En virtud de dicha reforma, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación posee un limitado sector de competencia para aquellos asuntos de "importancia y trascendencia", ya que se suprimieron sus facultades revisoras de las resoluciones emitidas por las salas regionales.

Esta reforma, que analizaremos en apartados subsecuentes, a primera vista produce la impresión de que intenta alterar el rumbo de las reformas precedentes que tendían a conformar un sistema de tribunales de jurisdicción administrativa independientes tanto del Poder Judicial como de la administración activa.